

PROSPECTIVE BUDGETAIRE COMMUNALE



POLIADE Formation

6 rue du 8 mai 1945, 75010 Paris

☎ 01 42 05 92 92 📠 01 42 05 92 93 📧 elus@poliade.fr

Sarl au capital de 10 000 € - n° d'organisme de formation : 11753621075 - Siret 440 717 585 00028 - APE 8559A

Agrément du Ministère de l'Intérieur pour la formation des élus locaux du 16 juin 2008.

SOMMAIRE

- **Rappel des objectifs de la formation** (p 3 à 5)
- **Chapitre I : contexte national juridique et économique**
(p 6 à 19)
- **Chapitre II : analyse financière rétrospective** (p 20 à 47)
- **Chapitre III : établir une prospective financière à 3/6 ans**
(p 48 à 62)
- **Chapitre IV : traduire le scénario retenu en stratégie budgétaire et de management** (p 63 à 86)

Objectifs

- **Disposer d'éléments d'analyse présentant l'évolution de la structure budgétaire de la collectivité**
- **Diagnostiquer la situation financière actuelle de la collectivité**
- **Avoir une capacité d'anticipation, permettant notamment la détermination d'une STRATEGIE financière en adéquation avec le projet politique**

Objectifs

■ Établir un constat fiable de l'existant

- ✓ Evolution de l'environnement juridique et économique
- ✓ Analyse financière rétrospective

■ Bâtir une prospective à 3-6 ans en considérant

- ✓ Les « coups partis »
- ✓ Les projets de mandats

Objectifs

- **Traduire le scénario retenu en stratégie budgétaire ET de management**
 - ✓ Mettre en œuvre un Plan Pluriannuel ainsi que les outils permettant d'assurer le suivi de son exécution
 - ✓ Déterminer des indicateurs permettant d'éviter les dérives « au fil de l'eau »

- **Optimiser la gestion**

Chapitre I :

LE CONTEXTE NATIONAL JURIDIQUE ET ECONOMIQUE

Environnement juridique et économique

- **Les élections cantonales et municipales, sans pour autant renouveler les équipes, sont sources de dynamiques. Les projets de mandats doivent être budgétairement et administrativement évalués et programmés**
- **Les collectivités ont assimilé les transferts successifs de compétence, permettant de stabiliser le périmètre de l'étude**

Environnement juridique et économique

Les relations financières Etat - Collectivités sont à un tournant :

- **Fin du pacte de croissance et de stabilité de l'Etat**
- **Sous une forme ou une autre les collectivités devront participer :**
 - ✓ A la mise en œuvre de la RGPP
 - ✓ A la satisfaction du pacte de stabilité européen (dette publique consolidée inférieure à 60% du PIB et déficit annuel courant < 3% du PIB)
 - ✓ En 2010, pour la seconde année, la DGF des communes et EPCI sera en baisse en € constants (enveloppe en hausse de 0,6% < inflation anticipée)

Environnement juridique et économique

- **2010 sera également une année marquée par deux réformes majeures :**
 - ✓ La suppression de la taxe professionnelle et son remplacement dès 2010 par la Contribution Economique Territoriale (CET)
 - ✓ La réforme de l'organisation territoriale annoncée courant 2010

Environnement juridique et économique

- Depuis début 2000 de nombreux rapports (Fouquet, Arthuis, Dallier, Valletoux, Balladur, Cour des comptes...) ont mis en avant la nécessaire réforme des collectivités et des finances locales.

- Si les solutions divergent , le constat est globalement partagé :
 - ✓ Les compétences des collectivités ont considérablement évoluées sous l'effet notamment des actes I et II de la décentralisation, sans pour autant que la fiscalité, et d'une manière plus générale leur mode de financement, aient été revus

Environnement juridique et économique

- Cet automne le parlement a été saisi d'un projet de loi, largement inspiré du rapport Balladur ; notamment sur la création de Métropoles, le rapprochement Département/Région ainsi que le renforcement du bloc communes-communautés
- Parallèlement la suppression de la taxe professionnelle, annoncée successivement par 3 présidents de la république, a finalement été actée dans la LF 2010 adoptée le 18 déc par le Parlement
- La suppression de la TP, pose la délicate question de son remplacement ; ce point est particulièrement déterminant pour les EPCI en TPU

La taxe professionnelle : un impôt en perpétuel remaniement

- La loi du 29/07/75 : taxe professionnelle en remplacement de la patente.
- Décomposition de l'assiette :
 - ✓ Valeur locative des immobilisations corporelles
 - ✓ 20% des salaires
 - ✓ 12,5% des investissements

La taxe professionnelle : un impôt en perpétuel remaniement

■ Contexte économique et social :

- ✓ Fin des trente glorieuses
- ✓ Désindustrialisation

■ Points communs à toutes les réformes

- ✓ Préservation de l'emploi
- ✓ Encouragement des investissements

La taxe professionnelle : un impôt en perpétuel remaniement

■ 1999 : une réforme importante

- ✓ Suppression progressive de la part salaires

■ 2004 : une réforme inachevée

- ✓ Modification du plafonnement à 3,5% de la valeur ajoutée
- ✓ Franchise de taxe sur les investissements nouveaux

La taxe professionnelle : un impôt en perpétuel remaniement

- **Améliorer la compétitivité des entreprises françaises et l'attractivité du territoire par la suppression de la part assise sur l'investissement**
- **Compensation intégrale et maintien du lien entre collectivités locales et entreprises**
- **Simplifier et spécialiser la fiscalité locale**

- **La taxe professionnelle constitue une ressource essentielle pour les collectivités territoriales. En 2008, elle représentait 43,9 % du produit des quatre taxes locales :**
 - ✓ 41,2 % pour le secteur communal et intercommunal,
 - ✓ 44,5 % pour les départements
 - ✓ 63,6 % pour les régions

Un impôt économique nouveau :

La Cotisation économique territoriale : composée de 2 parts

■ Cotisation foncière des entreprises (CFE)

- ✓ Elle correspond à l'actuelle part de cotisation de TP basée sur les valeurs locatives foncières des immeubles qui sera perçue par les communes et EPCI selon leur propre taux d'imposition locale

■ Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

- ✓ Assise sur la valeur ajoutée produite par les entreprises implantées sur le territoire de la collectivité mais avec un TAUX NATIONAL (1,5% avec plafonnements selon le CA de l'entreprise)
- ✓ Répartition entre :
 - Les départements 48,5% (7,8 Mds €)

• Les régions 25% (3,7 Mds €)

• Le bloc communal (communes et EPCI) 26,5% (4 Mds €)

La Cotisation économique territoriale

■ Répartition territoriale du produit de la CVAE entre départements et régions :

- ✓ Collecte nationale pour 25% du produit de la CVAE pour alimenter 2 fonds de péréquation, l'un départemental, l'autre régional

- ✓ Répartition de ces fonds de péréquation selon les critères suivants :
 - Pour les départements : les minima sociaux ; la voirie et la population
 - Pour les régions : la population, la densité et le nbre de lycéens

- ✓ Seuls les départements et régions dont le potentiel fiscal dépasse la moyenne nationale seront mis à contribution

La Cotisation économique territoriale

■ **Instauration d'une compensation relais pour 2010 : chaque collectivité bénéficiera de la compensation la plus favorable entre :**

- ✓ Le produit 2009
- ✓ Les bases 2010 multipliées par le taux 2009.

Et ce, dans la limite du taux 2008 majoré de 1%

■ **En 2011, les collectivités percevront le produit réel de la CVAE**

Vers une réforme plus ambitieuse ?

Questions en suspend :

- Spécialisation de la fiscalité locale ?
- Révision des valeurs locatives des immeubles ?
Progressive à chaque transaction immobilière ?

Chapitre II

ANALYSE FINANCIERE RETROSPECTIVE

Généralités

L'étude des comptes s'effectue sur un périmètre stable :

- ✓ Neutralisation des transferts de compétences communes vers EPCI
- ✓ Neutralisation des transferts de compétences Etat vers CL (acte II décentralisation 13 août 2004)

Sont nécessaires :

- ✓ les CA,
- ✓ les états fiscaux 1259,
- ✓ l'exécution du PPI
- ✓ un extrait de la comptabilité d'engagement

Généralités

La NOMENCLATURE M14 : Les classes de comptes

Les comptes du bilan :

- **classe 1 : comptes de capitaux** (capitaux propres, autres fonds propres, emprunts et dettes assimilées)
- **classe 2 : comptes d'immobilisations**
- **classe 3 : comptes de stocks et en-cours**
- **classe 4 : comptes de tiers**
- **classe 5 : comptes financiers**

Les opérations relatives au *résultat* sont réparties dans les deux classes de comptes suivantes :

- **classe 6 : comptes de charges**
- **classe 7 : comptes de produits**

■ La classe 8 est affectée aux *comptes spéciaux*.

Généralités

La NOMENCLATURE M14 : Les chapitres globalisés

Dépenses de fonctionnement :

011 charges à caractère général

012 Charges de personnel et frais assimilés

014 Atténuations de produits

65 autres charges de gestion courante

66 charges financières

67 charges exceptionnelles

68 Dotations aux amortissements et provisions

022 dépenses imprévues (maxi 7,5% des crédits de la section en budget)

023 Virement à la section d'investissement (prélèvement d'épargne)

Recettes de fonctionnement :

013 Atténuations de charges

70 Produits des services du domaine et ventes directes

73 Impôts et taxes

74 dotations de l'Etat subventions et participations

75 Autres produits de gestion courante

76 Produits financiers

77 Produits exceptionnels

78 Reprises sur amortissements et provisions

Généralités

La NOMENCLATURE M14 : Les chapitres globalisés

Dépenses d'investissement :

20 Immobilisations incorporelles

204 Subventions d'équipements versées

21 Immobilisations corporelles

22 Immobilisations reçues en affectation

23 Immobilisations en cours

10 Dotations fonds divers et réserves

16 Emprunts et dette assimilée (remboursement dette en capital)

...

020 Dépenses imprévues (maxi 7,5% des crédits de la section)

Recettes d'investissement

13 Subventions d'investissement reçues

16 Emprunt et dette assimilée (nouveaux emprunts)

...

10 Dotations fonds divers et réserves

024 Produit des cessions

021 Virement de la section d'investissement

Généralités

La NOMENCLATURE M14

Nomenclature fonctionnelle des communes

0 - SERVICES GENERAUX DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

1 - SECURITE ET SALUBRITE PUBLIQUE

2 - ENSEIGNEMENT-FORMATION

Sous-fonction 21 - Enseignement primaire

- rubrique 211 : Écoles maternelles

- rubrique 212 : Écoles primaires

3 - CULTURE

4 - SPORTS ET JEUNESSE

5 - INTERVENTIONS SOCIALES ET SANTE

6 - FAMILLE

7 - LOGEMENT

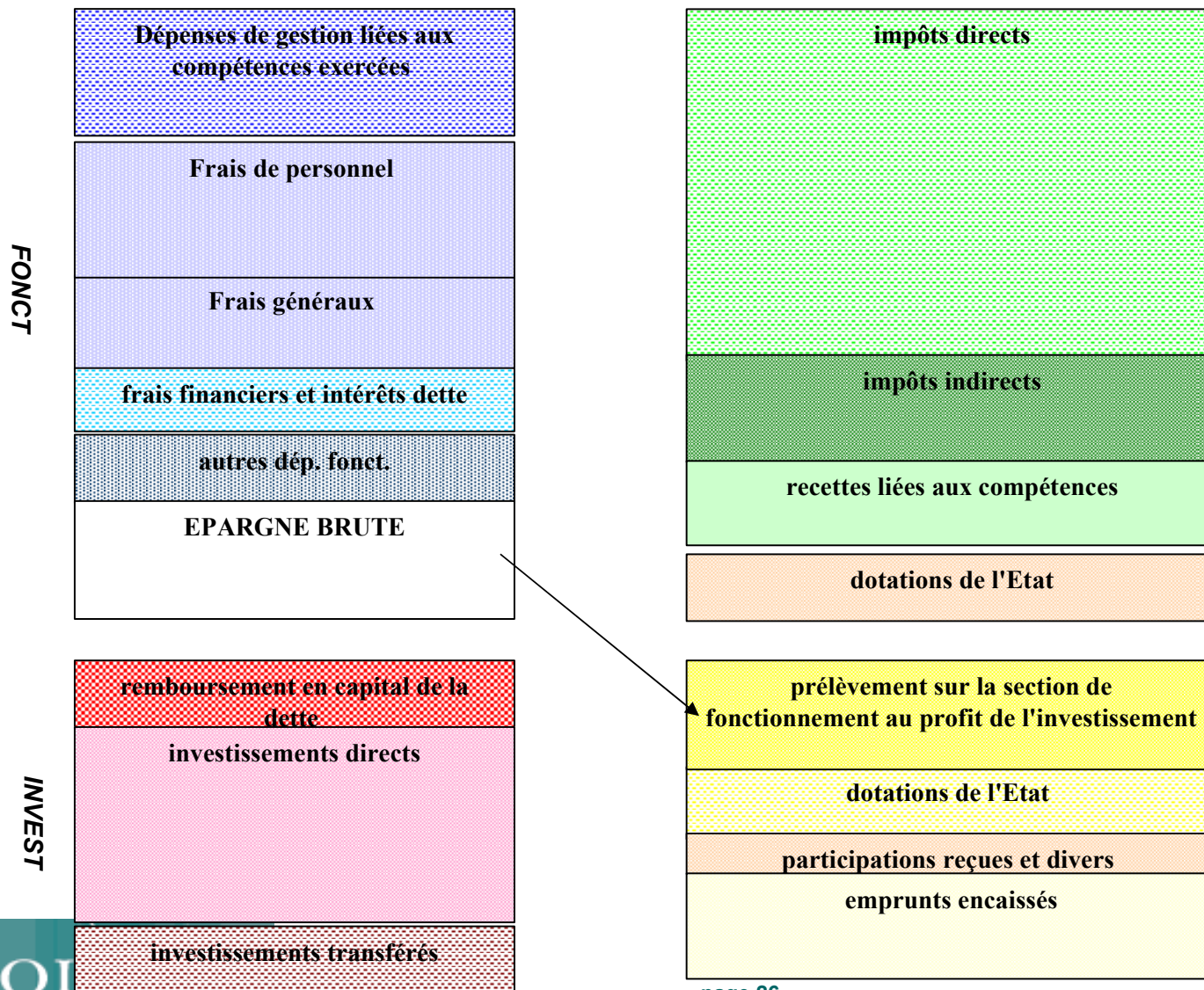
8 - AMENAGEMENT ET SERVICES URBAINS, ENVIRONNEMENT

9 - ACTION ECONOMIQUE

Représentation schématique d'un budget d'une commune

DEPENSES

RECETTES



L'Analyse des CA

- **A partir des comptes administratifs, établir un tableau de l'équilibre général indiquant :**
 - ✓ L'enchaînement des exercices
 - ✓ L'évolution des différentes catégories de dépenses et de recettes
 - ✓ Les soldes intermédiaires de gestion

L'équilibre général présenté en agrégats et S.I.G.

(en millions d'euros)	2005	2006	2007	2008
	CA	CA	CA	CA
RECETTES PROPRES DE FONCTIONNEMENT	1 978,0	2090,5	2457	2284,2
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	1 760,7	1889,6	2362,1	2131
EPARGNE DE GESTION	217,3	200,9	94,9	153,2
Interêts de la dette	9,3	11,6	28,9	36,2
EPARGNE BRUTE	208,0	189,3	66,0	117,0
Remboursement du Capital de la dette	62,9	59,7	60	60
EPARGNE NETTE	145,1	129,6	6,0	57,0
RECETTES PROPRES D'INVESTISSEMENT	26,3	92	78,6	80,2
CAPACITE DE FINANCEMENT	171,4	221,6	84,6	137,2
DEPENSES D'INVESTISSEMENT	318,3	384,9	629	517,2
BESOIN DE FINANCEMENT	-146,9	-163,3	-544,4	-380,0
EMPRUNT (hors revolving)	120,0	140	500,4	375
VARIATION DU FOND DE ROULEMENT	-26,9	-23,3	-44,0	-5,0
FOND DE ROULEMENT INITIAL	108,7	81,8	58,5	14,5
FOND DE ROULEMENT FINAL	81,8	58,5	14,5	9,5

Les soldes intermédiaires de gestion

Epargne de gestion

**= Recettes réelles de fonctionnement -
Dépenses réelles de fonctionnement (hors
dette)**

Epargne brute

= Epargne de gestion - intérêts de la dette

Epargne nette

= Epargne brute - remboursement dette en capital

Les soldes intermédiaires de gestion

Capacité de financement

= Épargne nette

+ Recettes réelles d'investissement

(hors emprunt et hors prélèvement sur section de fonctionnement 1068)

Besoin de financement

= Capacité de financement

- Dépenses réelles d'investissement
(hors dette)

Les soldes intermédiaires de gestion

Variation Fonds de roulement

= Besoin de financement
+ emprunt

Fonds de roulement final

= Fonds de roulement initial + variation FR

- Fonds de roulement initial = Excédent cumulé N-1 (1068+001+002)
- *NB : Fonds de roulement final N-1 toujours égal à FRI N*

Les soldes intermédiaires de gestion – Les ratios

- Obligation réglementée de disposer d'une

épargne brute >0

- **Taux d'épargne brute >15% souhaitable pour une commune**

NB Taux d'épargne brute = MT épargne brute / Recettes réelles de fonctionnement

- Nécessité de disposer aussi d'une **épargne nette > 0**

épargne nette = épargne brute – remboursement en capital de la dette

A défaut (si épargne nette < 0) , la commune emprunte pour rembourser sa dette en capital

L'analyse fiscale

- **Parmi les recettes, le produit de la fiscalité directe doit être analysé avec précision**

- **Les 4 taxes constituent la principale marge de manœuvre en recettes de l'exécutif pour la mise en œuvre des politiques publiques et/ou l'équilibre des budgets**

L'analyse fiscale

■ Doivent donc être appréciés :

- ✓ L'évolution du produit de la fiscalité directe (comparaison aux moyennes)
- ✓ L'évolution des **bases** (en volume et en répartition géographique) **et des taux**
- ✓ L'évolution des **compensations et des abattements**
- ✓ L'évolution de la dépendance aux recettes fiscales

L'analyse fiscale – les ratios

■ Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal :

Calculé soit l'une des 4 taxes directes locales :

Exemple pour la Taxe Professionnelle Unique d'agglomération :

Coefficient aggro = taux de TPU aggro / taux de TPU moyen de la strate démographique des agglomérations comparables

Soit calculé globalement pour les 4 taxes directes locales

Coeff Mobilisation potentiel fiscal = produit fiscal / potentiel fiscal =

((Base TH com X Taux TH com) + (base TF com X Taux TF com) +
(Base TP com x Taux TP com) + (Base FNB com x Taux FNB com))

/ ((Base TH com X Taux TH Strate) + (base TF com X Taux TF Strate) +
(Base TP com x Taux TP Strate) + (Base FNB com x Taux FNB strate))

■ **Potentiel fiscal par habitant** = bases fiscales communales x taux moyens de la strate / nbre d'habitants de la commune

■ **Produit de fiscalité directe par habitant** = produit de fiscalité / population résidente

L'analyse de la fiscalité indirecte

■ L'évolution du produit de chacune des taxes

■ Les marges de manœuvre sur les taxes existantes

- ✓ taux plafonds
- ✓ règles de liens

■ Le cas particulier des Droits de mutation

L'exécution des investissements

Très majoritairement l'exécution des Programmes d'investissements a un impact majeur sur l'évolution des comptes :

- ✓ Ils représentent souvent la « marque » de la politique menée
- ✓ Le volume annuel est irrégulier par nature

L'exécution des investissements

- ✓ Leur mode de gestion est complexe
- ✓ les taux de réalisation sont rarement optimisés
- ✓ Ils sont à l'origine de la mobilisation des sources de financement externes (subventions, emprunts)

L'exécution des investissements

- **Plus que pour toute autre catégorie de dépenses la qualité de la tenue de la comptabilité d'engagement est importante**

- **L'évolution du reste à financer et du stock d'AP au 31/12 de chaque exercice écoulé doit être apprécié**

L'endettement

■ Doivent être appréciés à ce titre :

- ✓ L'évolution du stock de dette au 01/01 de chaque exercice
- ✓ Le poids de l'annuité par rapport à l'évolution des recettes
- ✓ La capacité théorique de désendettement
- ✓ Le taux moyen pondéré de la dette et sa structure (fixe, variable, structurée)

L'endettement – les ratios

■ Capacité de désendettement (en années)

= stock de dette en capital au 31/12/N / épargne brute N

niveau souhaitable pour une commune < 9 ans

■ Dette en F/habitant = stock de dette / population résidente

Niveau souhaitable pour une commune < 1 200 €/hab

■ Flux net d'emprunt (ou encore emprunt net de remboursement)

= emprunt nouveau contracté au cours de l'exercice N - remboursements en capital de la dette au cours de l'exercice N.

✓ si résultat >0 alors la collectivité est dans un cycle d'endettement

✓ si résultat <0 la collectivité est alors en phase de désendettement.

■ Part des dépenses d'inv. financées par emprunt

= emprunts mobilisés au cours de l'exercice N / dépenses d'investissement exercice N ; ce ratio doit rester < 50%

L'analyse des principaux postes de dépenses et de recettes

- L'objectif est de déterminer l'origine de l'évolution de la structure budgétaire de la collectivité, en dépenses et en recettes
- Par natures (chapitres et articles) et par fonctions budgétaires
- Mesurer les taux d'exécution budgétaire des dépenses et recettes par section et par nature

L'analyse des principaux postes de dépenses et de recettes

■ Les recettes :

- ✓ Le poids de la fiscalité directe et indirecte
- ✓ Le produit d'exploitation et du domaine
- ✓ Les dotations de l'Etat
- ✓ Les autres produits
- ✓ Les recettes d'investissement

L'analyse des principaux postes de dépenses et de recettes

■ Les dépenses par Nature :

- ✓ Les frais de personnel (valeur et volume)
- ✓ L'annuité de la dette
- ✓ Les charges à caractère général
- ✓ Les contributions obligatoires
- ✓ Les subventions aux associations

L'analyse des principaux postes de dépenses et de recettes

■ Les dépenses par Fonction :

- ✓ Permet de croiser l'analyse nature et identifier les « services » dépendants ou pour les investissements leurs destinations
- ✓ Assure une répartition dépenses obligatoires/facultatives

L'analyse des principaux postes de dépenses et de recettes

- Les ratios permettent de mettre en rapport des dépenses et des recettes et suivre leur évolution, ainsi qu'une comparaison avec des moyennes nationales et locales
- les ratios ne doivent pas être analysés de façon statique : leur évolution dans le temps est primordiale

Exemple d'application

Analyse financière rétrospective

d'une commune de 3 500 hab

Chapitre III

ETABLIR UNE PROSPECTIVE FINANCIERE A 3-6 ANS

L'ANALYSE BUDGETAIRE PROSPECTIVE

- **Rappel : Une juste programmation est le meilleur rempart contre la dérive au fil de l'eau ;**
- **En dehors même de la problématique AP/CP, la gestion pluriannuelle est très récente au niveau communal**
- **L'exercice vise à**
 - ✓ Mesurer l'évolution de la structure budgétaire de la collectivité
 - ✓ Assurer la faisabilité des politiques et projets arbitrés
 - ✓ Mettre en évidence les éléments d'arbitrages nécessaires à l'équilibre des comptes

L'ANALYSE BUDGETAIRE PROSPECTIVE

■ Méthode :

- ✓ Comme pour l'analyse rétrospective, l'objectif est de **cibler les CA** et non pas des BP prévisionnels
- ✓ Chaque poste de dépenses et de recettes devra être évalué ; le volume d'emprunt et l'évolution des taux de la fiscalité directe étant une résultante

Évaluation des recettes

■ La fiscalité directe :

- ✓ Pas d'action à priori sur les taux
- ✓ Prise en compte de la moyenne de progression des bases en isolant le coefficient de variation proportionnelle
- ✓ Incidence de l'intercommunalité

Évaluation des recettes

■ La fiscalité directe :

- ✓ Suppression/Remplacement de la TP :
Compensation financière assurée par l'Etat 2010.
Peu de visibilité au delà
- ✓ Mesurer l'effet « plafonnement en fonction de la VA (forte variation d'un exercice à l'autre), qui survivra à la TP
- ✓ Mesurer la capacité de variation différencié à la hausse des taux

Évaluation des recettes

■ Les Dotations :

- ✓ De l'Etat : pacte de stabilité
- ✓ Attribution de compensation et DSC (EPCI)

■ La fiscalité indirecte :

- ✓ Progression moyenne des taxes
- ✓ Le cas particulier des Droits de mutation

■ Les autres recettes :

- ✓ Progression moyenne + incidence des équipements nouveaux mis en services

Évaluation des recettes

■ Les recettes d'investissements :

- ✓ Très majoritairement les recettes d'investissements sont liées aux dépenses d'investissements, tant au niveau de leur évaluation que du rythme supposé d'encaissement (subventions, FCTVA , emprunts)
- ✓ Leur évaluation dépend donc de l'évaluation des dépenses

Évaluation des dépenses de fonctionnement

■ Dépenses de personnel :

- ✓ Variation en volume : arbitrage en postes ETP mais aussi sur la politique de remplacements, saisonniers et renforts, heures supplémentaires ...
- ✓ Variation en valeur :
 - GVT
 - Modification Point d'indice et taux de cotisations sociales
 - mesures catégorielles et régimes indemnitaires

■ Annuité de la dette :

- ✓ De manière itérative l'annuité sera évaluée en considérant dans un premier temps l'annuité des emprunts existants

Évaluation des dépenses de fonctionnement

■ Annuité de la dette :

- ✓ Une fois arrêté le volume annuel d'emprunt mobilisé, l'annuité des exercices suivants devra être modifiée en conséquence

■ Les charges à caractère général :

- ✓ Sont caractérisées par une certaine inertie (progression globale moyenne généralement fiable)
- ✓ Fixation d'un taux directeur

Évaluation des dépenses de fonctionnement

■ Les charges à caractère général :

- ✓ Les principaux facteurs de progression sont imputables aux prestations extérieures et/ou DSP ainsi qu'aux mises en services d'équipements nouveaux

■ Les autres charges :

- ✓ Distinguer les contributions obligatoires des subventions

■ Cas particulier de l'acte II

Évaluation des dépenses d'investissement

- L'évaluation des dépenses d'investissement est des plus délicates et en même temps conditionne la fiabilité de la prospective
- La difficulté tient à la nature de ces dépenses non récurrentes, qui sont donc limitées dans le temps et dans l'espace

Évaluation des dépenses d'investissement

- **Contrairement aux dépenses de fonctionnement, les investissements ne peuvent être évalués globalement**
- **Toute Prospective repose donc sur une individualisation des opérations, recensées de façon exhaustive, et la programmation de leur exécution dans le temps**

Évaluation des dépenses d 'investissement

- **L'objectif est bien d'identifier le volume global annuel de paiement et non uniquement le coût supposé de chaque opération : planning prévisionnel d'exécution, rythme de paiement**

- **Les subventions et le FCTVA seront calculés à partir de l'évaluation des besoins annuels de crédits d 'investissement**

Prospective Budgétaire

- L'évolution de CA à CA peut être complétée ou remplacée par une prospective de BP à BP assortie d'une projection de CA à partir de taux d'exécution des dépenses et recettes
- Les arbitrages interservices ainsi que l'approche Politique du Budget est rarement compatible avec une base CA

PROSPECTIVE BUDGETAIRE – agrégats et SIG

(en millions d'euros)	N+1		N+2		N+3	
	BP Voté	CA	BP	CA	BP	CA
RECETTES PROPRES DE FONCTIONNEMENT	936,0	971	983	983	1031	1031
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	813,0	808	891	864,27	953	924,41
EPARGNE DE GESTION	123,0	163,0	92,0	118,7	78,0	106,6
Interêts de la dette	8,5	8,5	14	14	21	21
EPARGNE BRUTE	114,5	154,5	78,0	104,7	57,0	85,6
Remboursement du Capital de la dette	24,5	24,5	21	21	26	26
EPARGNE NETTE	90,0	130,0	57,0	83,7	31,0	59,6
RECETTES PROPRES D'INVESTISSEMENT	93,0	56	75	63,75	75	63,75
CAPACITE DE FINANCEMENT	183,0	186,0	132,0	147,5	106,0	123,3
DEPENSES D'INVESTISSEMENT	400,0	383,35	400	340	310	263,5
BESOIN DE FINANCEMENT	-217,0	-197,4	-268,0	-192,5	-204,0	-140,2
EMPRUNT (hors revolving)	217,0	158	268	165	204	130
VARIATION DU FOND DE ROULEMENT	0,0	-39,4	0,0	-27,5	0,0	-10,2
FOND DE ROULEMENT INITIAL	0,0	70,5	0	31,2	0	3,7
FOND DE ROULEMENT FINAL	0,0	31,2	0,0	3,7	0,0	-6,5

Chapitre IV :

TRADUIRE

LE SCENARIO RETENU

EN STRATEGIE BUDGETAIRE

ET DE MANAGEMENT

Traduction Budgétaire de l'analyse

- Une fois les scénarios arrêtés il convient de traduire ces données financières en :
 - ✓ Equilibre budgétaire global
 - ✓ Programmation des Investissements et niveau d'AP
 - ✓ Gestion prévisionnelle RH
 - ✓ Evolution par catégories de dépenses

MISE EN ŒUVRE D'UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

LE PPI

- **Les dépenses d'investissement se prêtent le mieux à une programmation physico-financière :**
 - ✓ Ils sont limités dans le temps et dans l'espace
 - ✓ La décision d'investir est ponctuée d'arbitrages
 - ✓ Ils peuvent être étalés et/ou repoussés

LE PPI

- **L'exécution du PPI est une source inexploitée de maîtrise du budget**

- **Celui-ci est néanmoins subordonnée :**
 - ✓ A un exercice préalable de prospective budgétaire
 - ✓ A l'existence de règles de gestion permettant de PILOTER son exécution

LE PPI

■ L'élaboration du PPI repose :

- ✓ Sur un découpage de la section d'investissement en niveaux budgétaires pertinents (programme, articles fonctionnels...)
- ✓ Sur un relevé exhaustif des opérations
- ✓ Sur une capacité de programmation dans le temps de la réalisation de ces opérations
- ✓ Sur une traduction budgétaire (en AP et en CP) de ces plannings prévisionnels

LE PPI

- **A cet effet il faudra s'assurer que la collectivité dispose des règles internes de gestion permettant le pilotage de l'exécution (Règlement Financier) particulièrement pour la gestion en AP/CP**

- **Réfléchir à une arborescence par Politiques/Programmes**

EXEMPLE

- L'arborescence des politiques publiques couvre l'intégralité du budget : en investissement comme en fonctionnement, en dépenses comme en recettes.
- Il s'agit de disposer d'une vision par politique et non d'une vision purement comptable du budget. La nomenclature des politiques publiques se décline, selon les cas, en deux ou trois niveaux :
 - La politique (niveau obligatoire)
 - La sous politique (niveau obligatoire)
 - Le programme (niveau facultatif)

EXEMPLE

- **L'opération** est un ensemble cohérent et complet concourant à la réalisation d'un programme.
- Il existe 2 types d'opérations :
 - les opérations « **projets** » qui identifient des projets spécifiques conduits par la collectivité.
 - les opérations « **génériques** » qui identifient selon les cas, un dispositif d'aide pour les subventions, un ensemble de chantiers en maîtrise d'ouvrage, des dépenses relatives aux moyens mis à disposition des services...

EXEMPLE

- Les **sous opérations** correspondent à une déclinaison des opérations.
- Une sous opération n'appartient qu'à une unique opération, mais une opération peut comprendre plusieurs sous opérations.
- Les sous opérations peuvent être selon les cas :
 - un niveau de gestion interne facultatif, notamment en maîtrise d'ouvrage
Exemple : Identification de chantiers ou de phases,
 - Un niveau de décision, obligatoire notamment en matière de subventions
Chaque subvention correspond alors à une sous opération dans la gestion financière.

LE PPI

- **Le rythme d'exécution des Programmes d'équipement ne doit pas être subit**
- **En conséquence leur suivi doit associer, tout au long de l'année :**
 - ✓ L'exécutif et/ou la direction générale
 - ✓ Le responsable des finances (adjoint/directeur)
 - ✓ Les services « opérationnels »

LE PPI

- **L'existence et le niveau de détail de l'architecture budgétaire favorisera le suivi budgétaire de l'exécution des investissements**
- **La précision des règles internes de gestion permettra, notamment au niveau de la comptabilité d'engagement, la meilleure exploitation des données budgétaires et comptables**
- **La réalisation d'un PPI est favorisée par une démarche interne de management par projets**
- **Les projets doivent être suivis en réalisation par des outils de pilotage et de reporting aux élus adaptés**
- **Exemple de fiches de pilotage de projets et de reporting par portefeuille de projets**

RECETTES DU PPI

- **Comme les dépenses, les recettes d'investissement doivent être programmées (subventions)**
- **Leurs exigibilités doivent être suivies avec attention, tout autant que leurs recouvrements :**
 - ✓ Les recettes doivent être budgétées la même année que les dépenses correspondantes, dès lors qu'elles sont certaines

RECETTES DU PPI

- ✓ L'émission des titres doit être proportionné à l'exécution des dépenses
- ✓ Le recouvrement des titres émis doit être piloté. A défaut des difficultés de trésorerie en fin d'exercice pourrait conduire à un recours à l'emprunt budgétairement injustifié

L'EMPRUNT

- **Le recours à l'emprunt doit faire l'objet d'un arbitrage pluriannuel en fonction :**
 - ✓ Du stock de dette existant et de l'évolution de l'annuité
 - ✓ Du ratio de solvabilité
 - ✓ Du besoin d'emprunt nouveau pour assurer le financement du PPI

L 'EMPRUNT

- **Ce besoin déterminé permettra le lancement d'une consultation portant sur plusieurs exercices budgétaires**

- **Le besoin annuel sera mobilisé en fonction des besoins de trésorerie, et consolidé en fonction de la stratégie arrêtée et des opportunités du moment**

LES ELEMENTS D 'ARBITRAGES

- **Les contraintes peuvent être très variables d'une collectivité à une autre:**
 - ✓ Engagements politiques sur la fiscalité
 - ✓ Investissement obligatoire...

- **Toutefois l'élaboration de la prospective doit être ponctuée d'arbitrages :**
 - ✓ prenant en compte le ratio de solvabilité

LES ELEMENTS D 'ARBITRAGES

- ✓ L'évolution de l'épargne
- ✓ Le poids de l'annuité de la dette
- ✓ La capacité supposée d'étalement des programmes d'investissement
- ✓ Les « économies de fonctionnement »

LA MAITRISE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

LA MASSE SALARIALE

- **Les dépenses de personnel constituent des charges fixes qui peuvent représenter plus de 50% des dépenses de fonctionnement pour une commune**
- **Or, trop souvent les arbitrages sur la masse salariale sont fait « au fil de l'eau »**
- **Comme pour les opérations d'investissement, il convient de rapprocher l'arbitrage technique de l'arbitrage budgétaire**

LA MASSE SALARIALE

- **L'arbitrage doit porter pas uniquement sur les créations de postes mais également :**
 - ✓ sur les renouvellements de contrats des personnels non titulaires,
 - ✓ le remplacement des départs (retraites ; mutations et démissions)
 - ✓ les renforts, vacations, saisonniers
 - ✓ les volumes d'heures supplémentaires
 - ✓ Les enveloppes catégorielles de régime indemnitaire
 - ✓ Sur les possibilités de mutualisation de services entre EPCI et communes membres

- **L'un des critères d'appréciation sera de rapprocher la masse salariale des politiques menées**

LA MASSE SALARIALE

- Pour ce faire il convient de traduire chaque poste budgétaire en ETP, associé à un coût moyen par catégorie (A;B;C)
- Ces ETP seront ensuite ventilés au sein de l'architecture budgétaire de la collectivité, à défaut les articles fonctionnels

LA MASSE SALARIALE

■ Les arbitrages sur les postes pourront ainsi être effectués simultanément à l'arbitrage des crédits, en considérant par niveau retenu (Politique, Programme, sous fonction) la marge de manœuvre liée :

- ✓ Aux projets de créations de postes
- ✓ Aux renouvellements de contractuels et titulaires
- ✓ Aux départs en retraite et mutations connues
- ✓ Aux possibilités et opportunités de mutualisation de services entre EPCI et communes membres

Les autres dépenses de fonctionnement

- En dehors des dépenses de personnel les charges à caractères générales et les subventions peuvent faire l'objet d'un suivi particulier
- Les premières pourront être réparties en centres de responsabilités afin de faciliter le suivi de leur progression
- Les subventions, au-delà des décisions individuelles, peuvent être réparties en « enveloppes fermées », traduisant les priorités de la collectivités (environnement, sécurité...)

CONCLUSION

- **Par expérience, il est constant de constater l'écart entre les perspectives et la réalité budgétaire**
- **Les taux d'exécution des crédits constatés aux CA, le poids des Budgets Supplémentaires et/ou des DM en attestent**
- **Le caractère Politique du Budget est difficilement compatible avec la rigueur d'une Programmation**

CONCLUSION

- **L'objectif n'est pour autant pas de rigidifier le processus budgétaire mais bien de disposer d'éléments de prévisions et de pilotage financier de la collectivité**
- **La capacité de pilotage vise davantage à ne pas subir l'évolution de sa situation budgétaire et disposer d'une capacité de réaction qu'à « fixer dans le marbre » les éléments d'une politique financière**
- **C'est bien dans l'étendue de sa capacité de Programmation et de Pilotage qu'une collectivité mesure ses marges de manœuvre**